

University of Groningen

Discussiedossier

Knegtmans, P.J; Schalk, Ruben; Marchand, Wouter; Slaman, Pieter

Published in:

Studium: Tijdschrift voor Wetenschaps- en Universiteitsgeschiedenis

DOI:

[10.18352/studium.10173](https://doi.org/10.18352/studium.10173)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Knegtmans, P. J., Schalk, R., Marchand, W., & Slaman, P. (2018). Discussiedossier: Studiefinanciering en de universiteiten. *Studium: Tijdschrift voor Wetenschaps- en Universiteitsgeschiedenis*, 11(2), 130-141. <https://doi.org/10.18352/studium.10173>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Discussiedossier

Studiefinanciering en de universiteiten

P.J. KNEGTMANS*

Zo heel vaak komt het niet voor dat enkele universiteiten en de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de handen ineenslaan en gezamenlijk een historisch onderzoek starten. Maar er was dit keer een bijzondere aanleiding: het tweehonderdjarig bestaan van het rijksstudiefinancieringsstelsel in 2015. Niet toevallig waren de deelnemende universiteiten de drie die sinds 1815 geheel door de rijksoverheid werden bekostigd. Bij de Rijksuniversiteit Groningen is dit nog in haar naam te zien, maar tot voor kort heetten ook de universiteiten in Leiden en Utrecht rijksuniversiteit.

In 2010 begon aan elk van deze universiteiten een jonge historicus met de voorbereiding van een proefschrift in het project '200 jaar studiefinanciering in het Koninkrijk der Nederlanden'. Dit heeft geresulteerd in drie in aanpak en stijl heel verschillende dissertaties.¹ Ruben Schalk schreef in Utrecht in het Engels een thematisch opgebouwd proefschrift over het leerlingstelsel in en na de gilden, het beroepsonderwijs en de opleiding van werk- en ambachtslieden in de praktijk gedurende de tweede helft van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw, en het middelbare handelsonderwijs in dezelfde periode. Bovendien bespreekt hij het beurzenstelsel en de arbeidsmarkt voor katholieke en hervormde theologiestudenten in de negentiende eeuw. Hij laat zien dat het Rijk lange tijd maar een kleine speler was in het verlenen van studiebeurzen en voorschotten. Tot na de Tweede Wereldoorlog was het aandeel van kerken, verenigingen en lokale overheden hierin veel groter. De andere twee dissertaties zijn in het Nederlands geschreven en chronologisch opgebouwd. Pieter Slamans Leidse proefschrift behandelt de politieke discussies over de oogmerken en

* Tot recente pensionering als universiteitshistoricus verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. E-mail: p.j.knegtmans@uva.nl.

¹ Ruben Schalk, *Splitting the bill. Matching schooling to Dutch labour markets, 1750–1920* (Amsterdam 2015); Pieter Slaman, *Staat van de Student. Tweehonderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland* (Amsterdam 2014); Wouter Marchand, *Onderwijs mogelijk maken. Twee eeuwen invloed van studiefinanciering op de toegankelijkheid van het onderwijs in Nederland (1815–2015)* (Amsterdam 2015).

de omvang van de studiefinanciering. Hieruit blijkt een verschuiving in het motief tot het verlenen van beurzen. Ooit had dit tot doel bepaalde beroepsgroepen aantrekkelijker te maken en de kwaliteit van de beroepsgroep te verbeteren. Later kwam hierbij dat talent niet verloren mocht gaan. Een derde motief was een vorm van liefdadigheid: het geven van kansen aan minvermogenden. Dit motief werd na 1919 steeds belangrijker. Sinds de jaren 1960 wordt volledige toegankelijkheid van het hoger onderwijs gezien als sociale rechtvaardigheid. Wouter Marchand bestudeerde in Groningen precies dit laatstgenoemde aspect: de betekenis van het beurzenstelsel voor de toegankelijkheid van de universiteiten en de onderwijsersopleidingen in Nederland en de samenstelling van hun studentenpopulatie. Hij vergelijkt in verschillende periodes de sociale herkomst van de bursalen met die van de studenten in het algemeen. Hij laat zien hoe en wanneer de toegankelijkheid van het hoger onderwijs verbreedde en welke rol het stelsel van studiefinanciering hierin speelde. Mede doordat de auteurs en hun promotores geregeld overleg hadden, sluiten de drie boeken nauw op elkaar aan zonder dat er te veel overlap is ontstaan, terwijl het toch afzonderlijke studies zijn gebleven. Op zichzelf is dit al een prestatie. Als afsluiting van dit onderzoeksproject publiceerden de drie auteurs gezamenlijk een fraai vormgegeven, rijk geïllustreerde en goed geschreven samenvatting van hun werk voor een breder publiek.²

In dit reviewartikel beperk ik mij in hoofdzaak tot de betekenis van twee eeuwen studiefinanciering voor universiteit en wetenschap. Hierdoor blijft het boek van Schalk grotendeels buiten beschouwing, omdat dit vooral niet-universitair beroepsonderwijs behandelt. Niettemin levert zijn hoofdstuk over de studiefinanciering van hervormde en katholieke theologiestudenten voor dit artikel belangrijk vergelijkingsmateriaal op.

De meest in het oog springende uitkomst van dit onderzoeksproject is dat studiebeurzen lange tijd helemaal niet bedoeld waren voor studenten afkomstig uit gezinnen die niet tot de zogeheten geleerde stand behoorden, gezinnen dus waarvan de vader een academische studie had afgerond. In hun samenvattende werk *Kansen in het Koninkrijk* komen de auteurs op dit punt meteen (p. 9) ter zake: tot ver in de negentiende eeuw was men vrij algemeen van mening dat middenstandskinderen niet aan een universiteit thuishoorden. Dit blijkt lange tijd de praktijk te zijn geweest bij het bevelen van beurzen.

Koning Willem I regelde in 1815 met een alomvattend koninklijk besluit voor het eerst het hele hoger onderwijs voor het noordelijke deel van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, een jaar later gevolgd door een regeling voor de Zuidelijke Nederlanden. Zijn idee was dat elk van de zes universiteiten in deze nieuwe staat (in Leiden, Groningen, Utrecht, Luik, Leuven en Gent) moest bijdragen aan de natievorming. Hiertoe werden aan deze universiteiten leerstoelen voor Nederlandse letterkunde en geschiedenis ingesteld, die de beheersing van het Nederlands en de vaderlandsliefde dienden te bevorderen. Met een uitgekiend beurzenstelsel wilde de koning bovendien een groep aan zich binden die van eminent belang was voor de vorming van de hoop der natie: de predikanten en de leraren van de Latijnse scholen, de voorlopers van de gymnasia, die de toegangspoort waren tot de universiteit. Het merendeel van de beurzen was daarom bestemd voor theologiestudenten en studenten in de letteren en bespiegelende wijsbegeerte.

Dit hing samen met de wens van Willem I de kerken onder zijn gezag te krijgen. Door middel van overeenkomsten met de kerkgenootschappen wilde hij bereiken dat de kerkelijke

2 Pieter Slaman, Wouter Marchand en Ruben Schalk, *Kansen in het Koninkrijk. Studiebeurzen 1815–2015* (Amsterdam 2015).

gezagsdragers in het koninkrijk onder zijn toezicht werden opgeleid (wat bij de katholieken, de luthersen en de Joden lang niet altijd het geval was), én dat zij in het Nederlands zouden preken en bijdroegen aan het bewaren van de nationale orde en eendracht. In ruil hiervoor bood de koning beurzen en salarissen voor de predikanten en priesters. Dit lukte hem met de meeste kerken, maar leidde tot fikse botsingen met de katholieke kerk en het katholieke bevolkingsdeel. Die hebben bijgedragen aan de afscheiding van België in 1830.

Het rijksbeurzenstelsel bleek uiterst effectief voor de opleiding van predikanten, in het bijzonder die van de Nederlandse Hervormde Kerk. Deze kerk was in 1819 tot de conclusie gekomen dat de hoge collegegelden aan de universiteiten – die toen nog per collegecyclus aan de hoogleeraar zelf werden betaald – te veel jongemannen ervan weerhield theologie te gaan studeren. Volgens haar berekening waren er veertig afgestudeerde theologen per jaar nodig om aan de vraag te voldoen. De kerk zette daarom de koning onder druk extra stimuleringsmaatregelen te treffen. Het resultaat hiervan was dat theologiestudenten werden vrijgesteld van collegegeld (waarvoor de hoogleraren door het Rijk financieel werden gecompenseerd) en van dienstplicht bij de schutterij. Hier kwam bij dat predikanten met een studerende zoon zogeheten academiëgeld ontvingen, een bedrag van honderd, later tweehonderd gulden per jaar als deze zoon theologie studeerde, en vijftig gulden als hij een andere studie volgde. Zo werden predikantenzoons bevoorreed in het kiezen van een studie (theologie) waarvoor ook nog eens twintig van de in totaal zeventig rijksbeurzen waren bestemd. En dan waren er nog tal van particuliere fondsen die zich richtten op het steunen van theologiestudenten.

Dit alles had tot gevolg dat het vak veelal binnen de familie bleef, zoals al vaker is geconstateerd, onder meer door David Bos.³ Een onbedoeld gevolg was dat spoedig een overschot van honderden afgestudeerde theologen ontstond voor wie er geen kansel was. Prompt leidde dit tot vermindering van het aantal beurzen en afschaffing van de vrijstelling van collegegeld voor theologiestudenten. In 1842 werden de rijksbeurzen zelfs helemaal wegbezuinigd, al werden ze in 1853 door minister J.R. Thorbecke opnieuw ingesteld, waarbij niet minder dan 65 procent van de beurzen werd bevestigd aan theologiestudenten. Het academiëgeld bleef bestaan, zodat theologie studerende predikantenzoons bevoorreed bleven, ook toen er later opnieuw te veel afgestudeerde theologen waren.

Dat het predikambt door deze maatregelen een ‘beschermde’ beroep bleef voor jongens uit de geleerde stand, blijkt uit de vergelijking door Schalk met de priesteropleiding aan de Nederlandse grootseminaries. Doordat een studie aan een grootseminarie nog niet de helft kostte van een universitaire studie, waren de seminaries veel makkelijker toegankelijk voor jongens uit lagere sociale milieus. Hier kwam bij dat het episcopaat bij het verstrekken van beurzen veel meer lette op talent en vastbeslotenheid van de kandidaten en de voortgang van de studie van de bursalen. Zo was omstreeks 1860 29 procent van de priesterstudenten in Den Bosch afkomstig uit de onderste sociale lagen tegen slechts 2 procent van de hervormde theologiestudenten in Utrecht (Schalk, pp. 127–130).

Uit alles blijkt dat alle betrokken partijen – de Nederlandse Hervormde Kerk, de Nederlandse overheid en niet in de laatste plaats de predikanten zelf – er veel aan gelegen was het aanzien van de dominee hoog te houden. Voor het ambt was een academische studie vereist, predikanten waren dikwijls gehuwd met predikantendochters, in de loop van

³ David Bos, *In dienst van het Koninkrijk. Beroepsontwikkeling van hervormde predikanten in negentiende-eeuws Nederland* (Amsterdam 1999) 155.

de negentiende eeuw nam bovendien het aantal gepromoveerde theologen sterk toe, en menige dominee gaf zichzelf extra aanzien door de achternaam van zijn moeder aan zijn eigen naam toe te voegen. Het beurzenstelsel en de vele particuliere fondsen, ten slotte, droegen ertoe bij dat het ook voor minder bemiddelde domineeszoons mogelijk werd een universitaire studie te volgen en zo de geleerde stand in ere te houden. Voor andere studierichtingen waren er veel minder beurzen.

Wat betekende het grote aantal theologiestudenten nu voor de universiteiten? In elk geval dat de theologische faculteiten tot 1876 groot waren, in Utrecht zelfs lange tijd de grootste. De auteurs van het hier besproken onderzoeksproject stellen vast dat het beurzenstelsel heeft geleid tot een structureel overschot aan afgestudeerde theologen. Maar zij gaan niet zo ver als de eerder aangehaalde David Bos, die schreef dat er in de negentiende eeuw zonder de vele theologiestudenten geen drie universiteiten hadden kunnen bestaan. Inmiddels is gebleken dat niet de omvang, maar de locatie en de betekenis van de universiteit voor de stad de doorslag gaven bij het succes van de lobby's voor het voortbestaan van alle drie de rijksuniversiteiten.

In 1876 veranderde de opzet van de universiteiten. De twee propedeutische faculteiten (letteren en wijsbegeerte, en wis- en natuurkunde) werden gelijkwaardig aan de drie hogere (theologie, rechtsgeleerdheid en geneeskunde), en het doel van het universitaire onderwijs was niet langer voorbereiding op de geleerde stand, maar werd wetenschappelijke vorming van studenten. De studiefinanciering werd hieraan aangepast. Zij diende niet langer het consolideren van het sociale profiel van de universiteit (Marchand, p. 224). Beurzen werden voortaan toegekend aan studenten van 'zeer goede verwachtingen' (Marchand, p. 105), wat in overeenstemming was met de nieuwe doelstelling van het universitaire onderwijs.

In de decennia na 1876 veranderde geleidelijk de sociale samenstelling van de studentenbevolking. Dit lag niet zozeer aan de bursalen, want zij waren met te weinig. Er gebeurde iets wat niet was voorzien. In 1863 had Thorbecke voor kinderen uit de 'nijvere middenstand' een nieuw soort school gelanceerd: de hogere burgerschool of hbs. Deze hbs was bij introductie een moderner soort school dan in de meeste Europese landen gangbaar was (Schalk, p. 92). De hbs was uitdrukkelijk niet bedoeld als voorbereiding op de universiteit. In de praktijk echter waren leerlingen van de hbs, waar de nadruk lag op de exacte vakken (en goed toegeruste praktijklokalen) en de moderne talen, beter voorbereid op een universitaire studie in de geneeskunde en de exacte vakken dan gymnasiasten. Het gevolg was dat spoedig veel leerlingen doorstroomden naar de universiteit. Weliswaar kwamen deze hbs'ers minder exclusief uit de middenstand dan Thorbecke had bedoeld, maar de school was van groot belang voor de doorstroom van kinderen uit niet-academische milieus naar de universiteit (Marchand, pp. 83–84). Mede door hen was omstreeks 1900 al minder dan de helft van de studenten afkomstig uit de geleerde stand.

Pas J.Th. de Visser, de eerste minister van het in 1918 ingestelde ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, kon en wilde de toegankelijkheid van het hoger onderwijs verruimen. Hij was ook de eerste die de behoefte liet prevaleren en werkte daarom niet meer met een vast aantal beurzen. Als gevolg van het door hem ingezette beleid nam het percentage studenten uit de hoogste statusgroepen verder af, al stelde het Centraal Bureau voor de Statistiek in 1938 vast dat dit nog altijd meer dan de helft was, en steeg dat uit de middelbare milieus (Marchand, pp. 129–131). Maar het was Jo Cals, minister van Onderwijs van 1952 tot 1963, die als eerste het aantal studenten structureel wilde vergroten, omdat de voor de welvaart benodigde industrialisatie een hoger opgeleide bevolking vereiste. Om

de achterblijvende groei van het aantal studenten te stimuleren, verlaagde hij in 1953 het collegegeld. Hierbij liet hij het niet. Hij wilde studenten ook uit bredere lagen van de bevolking rekruteren, en vulde daarom de kinderbijslaguitkeringen aan met rijksstudietoelagen in de vorm van beurzen en renteloze voorschotten. Hierbij werd bij de verstrekking steeds minder gelet op geschiktheid van de kandidaten, totdat vanaf 1964 helemaal geen geschiktheidseisen aan een toelage werden gesteld en alleen nog het inkomen van de ouders van de student telde. Zo steeg het percentage bursalen van bijna 10 vlak na de oorlog in etappes naar 38 procent in 1965–1966 (Slaman, pp. 158–168) totdat in 1986 ook dit inkomenscriterium verviel en elke studerende jongere een basisbeurs ontving.

Het staat vast dat dit studiefinancieringsstelsel heeft bijgedragen aan de groei van de aantallen studenten, aan grotere toegankelijkheid van het universitaire onderwijs én aan verhoging van het opleidingsniveau van de bevolking. In 2010 scoorde Nederland internationaal zeer hoog met de toegankelijkheid van zijn universitaire onderwijs (Marchand, pp. 201–202). Veel minder duidelijk is wat de betekenis van de stroom bursalen is geweest voor de ontwikkeling van de wetenschappen. Wel staat vast dat de hbs'ers een grote rol hebben gespeeld in de wiskunde en de natuurwetenschappen. Ook wordt vrij algemeen aangenomen dat nieuwe studierichtingen en faculteiten relatief veel studenten uit niet-academische milieus trekken. Marchand (pp. 103–104) bevestigt dit met zijn vermelding dat onder de bursalen in de toen nieuwe natuurwetenschappen in de periode 1877–1913 veel studenten afkomstig waren uit de middengroepen en dat de natuurwetenschappen meer studenten uit niet-academische milieus telden dan geneeskunde. Maar hiermee is niet gesteld welke rol de bursalen speelden in de ontwikkeling van deze vakken.

Evenmin is bekend wat het aandeel van de bursalen was in de onrust in de nog betrekkelijk nieuwe sociale wetenschappen en in mindere mate in de letteren in de jaren 1960 en 1970. Deze faculteiten barstten niet alleen zowat uit hun voegen door de explosief gegroeide toestroom van studenten, ook de canons van wat het vakgebied inhield en wat de studenten moesten kennen en kunnen, waren omstreden, met veel ernstige en soms slepende conflicten tot gevolg.⁴

Zeker is echter dat het stelsel van studiefinanciering heeft bijgedragen aan al een halve eeuw voortdurende onrust aan de universiteiten. Doordat het buiten de vraagstelling van de auteurs valt, wordt aan deze kant van de zaak weinig aandacht geschonken. Dat is jammer, omdat nu lijkt alsof het stelsel de laatste eeuw alleen maar goeds heeft gebracht: het bracht een universitaire studie binnen bereik van velen die hier anders alleen maar van hadden kunnen dromen.

Toch valt er wel iets over te zeggen. Voor de universiteiten was het probleem dat hun inkomsten en de toename van de aantallen studenten niet altijd gelijke tred hielden. Dit was nog wel het geval toen vanaf het begin van de jaren 1960 de naoorlogse geboortegolf de universiteiten bereikte en een onverwacht groot aantal studenten leverde. Het ministerie had weinig idee hoe de groei moest worden opgevangen (behalve dan door meer geld te fourneren) en waar het met de universiteiten naartoe moest. Wel werd snel duidelijk dat de

4 Zie over de omstreden canon: P.J. Knegtmans, 'Wetenschap is bunk, congressen zijn dikdoenerij! Wetenschap door de ogen van Maarten Koning', in: L.J. Dorsman en P.J. Knegtmans (red.), *Spiegel of lachspiegel? De betekenis van de campus novel voor de wetenschaps- en universiteitsgeschiedenis* (Hilversum 2015) 91–105, aldaar 102–104. Voorts: P.J. Knegtmans, *Geschiedenis van de Universiteit van Amsterdam / A History of the University of Amsterdam* (Amsterdam 2017) 70–72.

bestuursvorm van de universiteiten ontoereikend was voor instellingen van een dergelijke omvang. Vervolgens stak vanaf 1968 een democratiseringsstorm op die werd gedragen door een deel van de stafleden en die werd overgenomen door een snel radicaliserende groep studenten.

Deze perikelen hadden niet direct met de studiefinanciering te maken – al was een studieloon een belangrijke eis van veel studenten. De onrust hield evenwel aan doordat de toekomst van de studiefinanciering onzeker bleef. Slaman laat zien dat vanaf het eind van de jaren 1960 de politici, de bewindslieden en hun adviseurs er geregeld een potje van maakten. Een tijdelijke vermindering van het aantal bursalen leidde in 1966 tot de eerste massale studentendemonstratie in het Binnenhof. De commissie uit 1967 die een nieuw stelsel moest voorbereiden, werd het niet eens. Om de snel stijgende kosten van het hoger onderwijs te bestrijden, verhoogde minister M.L. de Brauw het collegegeld tot 1000 gulden. Maar doordat de verhoging door de studenten werd geboycot en het kabinet viel waarvan De Brauw deel uitmaakte, liet hij vooral chaos na. Het plan voor een basisbeurs van zijn opvolger staatssecretaris Ger Klein stuitte op zo veel ambtelijke vertraging dat er niets van kwam. Vervolgens maakte minister Arie Pais ruzie met iedereen, waardoor de studiefinanciering opnieuw bleef liggen. Wel kreeg hij een verhoging van het collegegeld en een hervorming van het universitaire onderwijs aanvaard.

Doordat bij het vigerende stelsel van studiefinanciering drie ministeries betrokken waren (Sociale Zaken voor de kinderbijslag, Financiën voor de belastingaftrek en Onderwijs voor de beurzen en leningen), streden de ambtenaren van deze ministeries om het voortouw bij de stelselherziening. De resultaatgerichte minister Wim Deetman slaagde erin alle bestaande regelingen te vervangen door één wet, de Wet op de Studiefinanciering uit 1986, die voorzag in een basisbeurs voor iedereen, aan te vullen met een inkomensafhankelijke aanvullende beurs en eventueel een rentedragende lening.

Met deze wet kreeg Deetman de studenten tegen zich, die het onrechtvaardig vonden dat het stelsel denivellerend werkte en zo de welgestelden bevoordeelde. Het kwam hem in 1988 bij een demonstratie zelfs op een trap in zijn buik te staan. Want bij de ontevredenheid over de wet bleef het niet. De overhaaste invoering had tot gevolg dat de uitbetalingen te laat of helemaal niet of bij de verkeerde terechtkwamen, waardoor duizenden studenten van een noodfonds gebruik moesten maken (Slaman, pp. 227–229). Bovendien bleek het stelsel spoedig veel te duur, terwijl Deetmans opvolger Jo Ritzen ook vond dat het te denivellerend werkte op de inkomensverdeling. Hij verhoogde daarom stapsgewijs de collegegelden, halveerde de beurs voor thuiswonenden en verlaagde die voor uitwonenden met 30 procent, introduceerde als bezuinigingsmaatregel vrij reizen voor studenten in het openbaar vervoer omdat dit hen in staat stelde (langer) bij hun ouders te blijven wonen en kwam met een tempobeurs die studenten die te lang over hun studie deden, dwong een deel van de beurs terug te betalen. Al deze maatregelen leidden tot furieuze reacties van de studentenbonden.

Achteraf valt vast te stellen dat jongeren zich eerder van studeren laten weerhouden door verlaging van de studiefinanciering dan door verhoging van het collegegeld (Marchand, p. 208). Dit verklaart waarom de aantallen studenten stagneerden in de jaren 1990 toen Ritzen bezuinigde, en ze weer groeiden toen het stelsel zich stabiliseerde. Het meest opmerkelijke is misschien wel dat de basisbeurs door studenten werd omarmd, toen hij in 2014 werd afgeschaft en vervangen door een leenstelsel.

De drie hier besproken proefschriften geven inzicht in de wijze waarop over studiefinanciering werd gedacht en gedebatteerd, hoe het stelsel van studiefinanciering zich ontwikkelde

en wat de betekenis ervan was voor de toegankelijkheid van het universitaire onderwijs en voor de samenstelling van de studentenbevolking. Het zou nog veel mooier worden als dit onderzoeksproject kan worden vervolgd met onderzoek naar de betekenis van de studiefinanciering voor universiteit en wetenschap, voor het studentenleven en voor de kijk van studenten op zichzelf en hun toekomst.

Geschiedenis in 3D: een repliek op P.J. Knegtmans

RUBEN SCHALK, WOUTER MARCHAND EN PIETER SLAMAN*

200 jaar studiefinanciering in het Koninkrijk der Nederlanden was een onderzoeksproject waarin we vijf jaar lang als drietal hebben opgetrokken, een project dat drie proefschriften opleverde en dat we met een gezamenlijk publieksboek konden afsluiten. Eenheid in verscheidenheid was ons uitgangspunt. Het is ons daarom een genoegen dat P.J. Knegtmans de vier boeken in samenhang bespreekt.

Het project was niet alleen een samenwerking van de drie universiteiten die vanaf 1815 de eerste landsbeurzen mochten verdelen. Het was ook een poging om de vragen en methoden uit drie verschillende subdisciplines in de geschiedwetenschap samen te brengen. De vraag was daarbij welke beelden zouden ontstaan als we één en hetzelfde thema door drie verschillende prisma's zouden bekijken. En daarbij wilden we het niet laten. Uiteindelijk draaide het erom die beelden in een zinvol onderling verband samen te brengen. Zo kon een beeld met meerdere dimensies ontstaan: geschiedenis in 3D. Inkomenssteun voor deelnemers aan het onderwijs was het thema; de economische, de sociale en de politieke geschiedmethoden waren de prisma's.

P.J. Knegtmans merkt terecht op dat de drie proefschriften in heel verschillende vorm en stijl tevoorschijn kwamen. Hier toont zich het werkelijk disciplinerende effect van de verschillende vakgebieden. Het dwong ons ieder te vertrekken vanuit andere debatten, om eigen vragen te stellen en methoden toe te passen. Al snel voelde het alsof we met elkaar teamsport beoefenden, maar niet dezelfde sport. Het geeft dan ook voldoening dat Knegtmans vaststelt dat we elkaar niet hinderlijk in de weg hebben gelopen. We willen Knegtmans danken voor de grondige manier waarop hij zich over onze boeken een mening heeft gevormd. We antwoorden zoals we steeds hebben gewerkt: afzonderlijk, om vervolgens tot een gezamenlijk punt te komen.

Onderwijs mogelijk maken

In zijn boek *Onderwijs mogelijk maken* belicht Wouter Marchand het onderwerp vanuit een sociaal-historisch perspectief, met de daarbij behorende onderzoeksvragen en –methodologieën. Zijn onderzoek draait om de mate waarin het beurzenstelsel in verschillende periodes bijdroeg aan onderwijstoegankelijkheid, opwaartse sociale mobiliteit en *human capital*. Dat zijn belangrijke motieven achter het studiefinancieringsstelsel en ze worden in hedendaagse discussies over het studievoorschot dan ook regelmatig besproken. Critici van een leenstelsel, waarin studenten geen beurs als gift krijgen maar een lening via DUO, vrezen dat ‘studeren weer voor de elite’ wordt. Eén doelstelling van Marchand is om dat debat van een historische basis te voorzien. Welke rol speelde dat toegankelijkheidsmotief nu eigenlijk in de lange totstandkoming van de Nederlandse studiefinanciering?

Een belangrijk methodologisch instrument daarvoor is het gebruik van het beroep en het inkomen van de vaders van studenten om hen te kunnen plaatsen in een sociale stratificatie.

* Ruben Schalk, Universiteit Utrecht, E-mail: r.schalk@uu.nl; Wouter Marchand, Rijksuniversiteit Groningen, E-mail: w.j.marchand@rug.nl; Pieter Slaman, Universiteit Leiden, E-mail: p.j.slaman@fpga.leidenuniv.nl.

Het boek sluit daarmee zonder pretenties aan bij een lange onderzoekstraditie van sociologen en sociaal-historici als Frederik van Heek, Jacques Giele en Geert Jan van Oenen, Jaap Dronkers en Harry Ganzeboom, en vele anderen. Die methode krijgt betekenis door dat steeds op drie niveaus te doen: voor de Nederlandse bevolking, voor de studentenpopulatie in het postsecundair onderwijs en voor het gedeelte daarvan dat een beurs ontving. Op die manier ontstaat een beeld dat we nog niet hadden, namelijk van een beurzenstelsel dat pas na 1919 gericht de toegankelijkheid van het onderwijs vergrootte, terwijl het daarvoor eerder de sociale status quo consolideerde. En zelfs in de twintigste-eeuwse verzorgingsstaat was de bijdrage van studiefinanciering aan onderwijs toegankelijkheid niet steeds even eenduidig. Een conclusie uit ons gezamenlijke boek *Kansen in het koninkrijk* is immers dat er meerdere doelstellingen ten grondslag lagen aan het beurzenstelsel, die elkaar lelijk in de weg konden zitten (p. 186 en 199). Zo was de kinderbijslagregeling voor studerenden, die vanaf 1953 de rijksstudietoelagen aanvulde, lange tijd denivellerend van karakter: hoge inkomens ontvingen hogere kinderbijslag. De gecombineerde impact van kinderbijslag en inkomensafhankelijke toelagen op de onderwijs toegankelijkheid is daarmee heel moeilijk te duiden. De basisbeurs, die postuum de handen bij de studentenbeweging op elkaar krijgt, was ook een voorbeeld van een regeling met meerdere doelen. Een generiek beursbedrag voor alle studenten vergrootte wel de financiële onafhankelijkheid van studenten, maar niet de toegankelijkheid voor studenten uit lagere inkomensgroepen. Dat laatste deed een gerichte aanvullende beurs wel. Het leenstelsel met behoud van de oude aanvullende beurs voor lagere inkomensgroepen kun je daarom principieel verdedigen als een maatregel die de toegankelijkheid van het onderwijs ten goede komt.

Knegtmans had in ons onderzoek graag een sterkere nadruk gezien op de universiteitsgeschiedenis. Dat punt van kritiek is vanuit zijn expertise heel goed voorstelbaar. Zo'n benadering zou voor Marchand betekend hebben dat er meer aandacht besteed had kunnen worden aan het wedervaren van beursstudenten op de universiteit. Waren er uitsluitingsmechanismen voor sociale nieuwelingen in de collegezaal, op de kroeg of in de omgang met professoren? En andersom: veranderden die verhoudingen op hun beurt door de komst van studenten uit een niet-academisch milieu? In een recent verschenen boek over het studentenleven in Utrecht na 1945 wordt de relatie tussen studiefinanciering, deelnamegroei en studentenleven wat sterker benadrukt.⁵ Dat hoofdstuk beantwoordt misschien nog niet helemaal aan het vervolgonderzoek dat Knegtmans voor ogen heeft, maar het is een begin.

Tegelijk zou een eenzijdige klemtoon op de universiteit ook grote nadelen hebben voor het boek als sociale mobiliteitsonderzoek. De universitaire studentenpopulatie was maar een zeer klein deel van de onderwijsvolgenden in Nederland. Het argument dat onderwijs sociale kansen biedt, betreft ook heel nadrukkelijk andere vormen van postsecundair onderwijs, zoals middelbare en hogere beroepsopleidingen. Een afbakening die deze vormen van onderwijs links laat liggen, mist bijvoorbeeld mobiliteitsplatforms voor de andere sociale statusgroepen. Daarom juist maakt Marchand de keuze om behalve de universiteiten van Groningen, Leiden en Utrecht, ook de onderwijzersopleidingen in Groningen en Haarlem, en de ambachtsscholen in Groningen en Utrecht te bestuderen. Daaruit komt het beeld van een gelaagd beurzenstelsel dat op verschillende sociale niveaus meer of minder bijdroeg aan sociale kansen van studenten en leerlingen. Die conclusie kan getrokken worden, omdat

5 Wouter Marchand, 'Veranderingen in de studentenpopulatie. Naar een nieuwe balans', in: Leen Dorsman, Hylke Faber en Pieter Stolk (red.), *De Utrechtse student, 1945 tot nu* (Amsterdam 2018) 125–150.

niet alleen aandacht wordt besteed aan de beurzen voor de universiteit, maar ook aan die voor de 'universiteit der arbeiders', zoals de kweekschool wel werd genoemd.

Staat van de student

In *Staat van de student* toont Pieter Slaman het onderwerp door de lens van de politieke en beleidsgeschiedenis. Het gaat hem niet alleen om de wisselende vormen die het overheidsbeleid aannam, maar vooral ook om de politieke en maatschappelijke dynamiek die er de motor van was. Slaman reageert op literatuur over de ontwikkeling van verzorgingsarrangementen, zoals sociale verzekeringen en voorzieningen. Die literatuur werd tot in de jaren tachtig beheerst door lineair denken: door modernisering van de samenleving moesten zulke arrangementen wel ontstaan en het was een ontwikkeling in één enkele richting, zo was de teneur. De staatstaak werd in deze visie steeds groter, nooit kleiner. Sindsdien heeft een klein aantal historici dit beeld aangevallen: overzichten van een lange tijdspriode laten een veel gevarieerder beeld zien. Met zijn onderzoek naar twee eeuwen politieke besluitvorming achter studiefinanciering sluit Slaman daarbij aan. Het blijkt dat voortdurend met verantwoordelijkheid voor onderwijskosten is geschoven tussen overheden, particuliere instellingen, ouders en studenten. Dat schuiven gebeurde in alle richtingen, met het leenstelsel als meest actuele voorbeeld. Daarachter schuilde strijd tussen belangen en ideologieën, maar het waren veelal krachten van buiten het politieke veld die de doorslag gaven. Na vaak langdurige politieke rivaliteiten, waren het crisismomenten als 1813, 1918, de Wederopbouw en in zeker zin ook de recente kredietcrisis die zaken in beweging brachten.

Knegtmans merkt zeer terecht op dat deze verschuivingen van grote invloed zijn geweest op sfeer en werk aan de universiteit. Het is zeker de moeite waard daar dieper op in te gaan dan in *Staat van de student* gebeurt. Voor Slamans benadering is het echter van groot belang om meer naar de oorzaken dan naar de gevolgen van beleidsverschuivingen te kijken. Ook is het zaak breder te kijken, om alle vormen van onderwijs in hun maatschappelijke context in het beeld te betrekken. Dat de universitaire landsbeurzen van koning Willem I dienden om een trouwe groep dienaren van kerk en staat op te leiden, komt scherper in beeld door ook de beurzen voor de opleiding voor onderwijzers ernaast te plaatsen, of die voor zijn eigenhandig gestichte priesteropleiding in Leuven. De landsbeurzen blijken dan deel geweest te zijn van een groter programma. Hetzelfde gold voor het beurzenstelsel dat onderwijsminister J.Th. de Visser in 1919 instelde. Voor het eerst was democratisering van de samenleving daar een uitdrukkelijke doelstelling. De Visser wilde de grootste talenten in elk soort opleiding een kans geven. Beurzen voor de universiteiten waren middelen in een veel grotere politieke onderneming: een meer inclusieve staat en samenleving. Na de Tweede Wereldoorlog dreven de universiteiten mee op een stroom van democratisering, individualisering en economische transformatie die het hele onderwijs meesleepte. De universiteit was geen uitzondering. Op de opkomst en ondergang van de basisbeurs hebben studenten nauwelijks invloed gehad; belangrijke overwegingen erachter hadden zelfs niets met onderwijs te maken. Natuurlijk ging het om idealen als gelijkheid en zelfontplooiing voor iedereen, maar achter de Haagse schermen waren er ook hoofdrollen voor inkomenspolitiek, financiën, bestuurlijke rivaliteit en de complexe techniek van de verzorgingsstaat. Daarmee drijft Slaman inderdaad ver van de universiteitsgeschiedenis af, maar het zijn inzichten die toch bijdragen aan een beter begrip daarvan.

Hopelijk kan *Staat van de Student* dienst bewijzen als stuk in het decor voor de universiteitsgeschiedenis die nog geschreven gaat worden. Het benadrukt nog eens dat hoger onderwijsbeleid

door bestuurders wordt gezien als een instrument om bredere politieke en maatschappelijke doelen te dienen. Het belang van wetenschappers en studenten staat lang niet altijd voorop. De academische gemeenschap voelt zich vaak niet gehoord of zelfs tegengewerkt door 'Den Haag'. Deze wederzijdse irritatie is na de oorlog een belangrijk element van de universitaire cultuur geworden. Hierbij speelt de studiefinanciering nog altijd een hoofdrol, juist omdat studenten daar zo weinig invloed op hebben en mogelijk ook omdat het vleugje eigenbelang dat studenten hier hebben, een aanjager voor hun engagement en idealisme is geweest.

Splitting the bill

In *Splitting the bill* onderzoekt Ruben Schalk de afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt in Nederland tussen 1750 en 1920. Om het effect van scholingsaanbod op arbeidsmarkten te isoleren, kiest hij ervoor om historische breukpunten in onderwijsvoorziening te selecteren. Daardoor komt hoger onderwijs enkel in één van de hoofdstukken aan bod. Gelukkig staat Knegtmans uitgebreid stil bij deze casus, waarin de opleiding van predikanten voor de Hervormde Kerk centraal staat. De vergelijking met de Katholieke priesteropleiding illustreert dat een nauwere afstemming tussen vraag en aanbod haalbaar was geweest als er andere (lees: betere) keuzes waren gemaakt door de betrokken partijen. Hiermee benadrukt Knegtmans impliciet één van de belangrijkste conclusies van dit proefschrift, namelijk dat onderwijsbeleid van de rijksoverheid vaak heel andere effecten had dan verondersteld werd door beleidsmakers – zoals Knegtmans treffend laat zien door het onverwachte effect van de hbs op de toestroming van de universiteiten aan te halen. Dit was evenwel niet voorbehouden aan hoger onderwijs. De andere hoofdstukken van Schalks proefschrift laten zien dat gemeenten en particulier initiatief vaak in het gat sprongen dat de rijksoverheid al dan niet onbedoeld open liet, bijvoorbeeld in het financieren van ambachtsscholen ter compensatie van het disfunctionerende leerlingstelsel en in het aanbieden van handelsonderwijs vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw. Enkel nadat deze onderwijsvormen hun meerwaarde hadden bewezen voor de arbeidsmarkt kwam Den Haag gemeenten tegemoet in de financiering of in het verlagen van lesgelden. Pas nog later werden deze onderwijsvormen opgenomen in het nationale onderwijssysteem. Bij de hbs leidde dat bijvoorbeeld tot de splitsing ervan in het hbs-A en hbs-B type, waarbij de eerste deels een voortzetting was van succesvolle gemeentelijke handelsscholen. De hbs-B was de erkenning dat dit schooltype inderdaad voorzag in een vraag naar exacte kennis – zowel vanuit universiteiten als de bredere arbeidsmarkt.

Om weer terug te keren bij hoger onderwijs: de constatering dat de rijksoverheid worstelde met onderwijsbeleid wordt op andere manieren onderschreven door de onderzoeken van Marchand en Slaman. Het zou daarom interessant zijn om deze, naar het zich laat aanzien, vrij constante spanning tussen onderwijsbeleid en arbeidsmarkt verder te onderzoeken voor het hoger onderwijs. We weten nog maar weinig over de carrières van studenten en het belang van verschillende diploma's voor de arbeidsmarkt. Bovendien speelde studiefinancieringsbeleid hierin mogelijk een belangrijke rol. In hoeverre vertaalde bredere toegang tot de universiteit zich daadwerkelijk in betere toekomstperspectieven? Met toenemende studentenaantallen na de Tweede Wereldoorlog moesten universiteiten zich gaandeweg duidelijker profileren om studenten aan te trekken, terwijl studenten zelf steeds meer concurrentie ondervonden van hun studiegenoten op de arbeidsmarkt. Het zou kunnen dat beide tendensen ertoe leidden dat universiteiten zich prominenter bezig gingen houden met de vraag van werkgevers, om studenten een beter perspectief te bieden en zo als universiteit zelf tegelijkertijd aantrekkelijker te worden. Een dergelijk onderzoek illustreert

volgens ons de meerwaarde van het combineren van universiteitsgeschiedenis met vragen en methoden uit andere disciplines van de geschiedwetenschap. De meerwaarde van deze combinatie is – zo hebben onze onderzoeken hopelijk aangetoond – groter dan de som van de afzonderlijke delen. Alleen door buiten de ivoren toren te treden wordt duidelijk hoe universiteiten omgingen met maatschappelijke veranderingen en overheidsbeleid, en welke gevolgen dit had voor studentenpopulaties.

Kansen in het koninkrijk

In het publieksboek *Kansen in het koninkrijk. Studiebeurzen 1815–2015* hebben we onze bevindingen bij elkaar gebracht en dat levert een aantal duidelijke patronen op, die inzicht geven in de aard en de mogelijkheden van studiefinanciering. Zo blijken private vormen vaak sneller en flexibeler in te kunnen spelen op wisselende omstandigheden, maar zijn ze ook buitengewoon kwetsbaar voor het economisch getij. Op crisismomenten als het einde van de Franse periode en het eind van de Eerste en Tweede Wereldoorlog, liet private financiering het telkens afweten. De overheid sprong dan in de gaten die vielen. De overheid op haar beurt is wel stabiel genoeg om voorzieningen in stand te houden en gelijke toegankelijkheid te garanderen, maar blijkt buitengewoon veel moeite te hebben met tijdige aanpassing aan financiële mogelijkheden en de arbeidsmarkt. Beide vormen hebben dus tekortkomingen, die alleen met slimme combinaties kunnen worden bestreden. En tenslotte is er een duidelijk patroon aan de kant van de student. Deze heeft vaak wel financiële hulp nodig om te kunnen gaan studeren, maar kiest niet voor een opleiding omdat er financiële hulp is. Dat laatste is een hardnekkig misverstand, dat in de afgelopen twee eeuwen leidde tot een reeks mislukte pogingen om jongeren met geld naar bepaalde opleidingen te lokken. De student maakt vooral een keuze op basis van verwachtingen voor een toekomstige loopbaan en positie. Als er dan een beurs is, kan zij of hij het plan ook echt uitvoeren. De toekomstige maatschappelijke positie trekt de studenten, de beurs faciliteert hen. De enorme onderwijsexpansie van de jaren vijftig en zestig kan vooral worden verklaard door de onverzadigbare arbeidsmarkt, waarbij het klassieke standsdenken overboord werd gegooid. De uitdijende studiefinanciering volgde die beweging en maakte haar mogelijk, maar ze veroorzaakte haar niet.

Tot slot

200 jaar studiefinanciering is een onderzoek in drie dimensies. Het is geen poging om de verschillen tussen de drie disciplines binnen de geschiedwetenschap te overbruggen, maar om deze productief te maken door meerdere kanten van hetzelfde thema te belichten. Knegtmans' suggestie om daar een vierde aan toe te voegen, die van de universiteitsgeschiedenis, kan het beeld alleen maar verder verrijken. In een mogelijk vervolproject zouden we bijvoorbeeld graag onderzoeken hoe verschuivingen in beleid, toegankelijkheid van onderwijs en arbeidsmarkten elkaar wederzijds hebben beïnvloed. Daarmee komt dan meteen de vraag aan bod of studiefinanciering inderdaad 'alleen maar goeds heeft gebracht', zoals Knegtmans onze visie (wellicht wat te optimistisch) interpreteert. Meer in het algemeen geloven we dat historici meer voordeel uit hun steeds voortgaande en uiteenlopende specialisering zouden halen, als zij meer aan gezamenlijke onderzoeksagenda's zouden werken.